INtégrer l'Ecologie et la biodiversité dans la Décision publique en matière d'Infrastructures de Transport
INEDIT

Webinar – 8 avril 2020

Cécile Blatrix / AgroParisTech
Fabien Reix / ENSAP Bordeaux

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

ADEME
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

Programme • ITTECOP
Infrastructures de transports terrestres, écosystèmes et paysages

Plan de la présentation

Contexte et objectifs de la recherche

Méthodologie

- Volet 1
- Volet 2

Principaux résultats

Une analyse de l'intégration des enjeux de biodiversité dans l'action publique en matière d'infrastructures de transport.

- Cadre de le la recherche : **une sociologie de l'action publique** articulant échelles macro et micro

- Un des problèmes majeurs auxquels sont confrontées les stratégies, nationales ou européennes, en matière de biodiversité : **intégrer, lors de la définition et de la conception des autres politiques, les principes et les objectifs qui lui sont liés.**

- **Un point largement aveugle dans les travaux académiques**
  - Des analyses de l'action publique en matière d'environnement qui s'intéressent de façon marginale à la manière dont les politiques sectorielles intègrent les préoccupations environnementales
  - des travaux académiques privilégiant une analyse de l'action publique centrée sur la biodiversité d'une part ou les transports d'autre part

- **Une analyse des évolutions de l'action publique à l'interface de ces deux politiques publiques**

Le principe d'intégration

- Diagnostic : les politiques sectorielles sont responsables de pressions sur l'environnement et de la dégradation qui en résulte.
  - Le développement et le fonctionnement des infrastructures de transport ont été identifiés comme contribuant à l'incapacité de l'Union Européenne à atteindre ses objectifs pour réduire la perte de biodiversité en 2010 (Lucius et al., 2011; Szabolcs, 2015) et sont aujourd'hui considérés comme un obstacle pour atteindre les objectifs définis par la Stratégie de l'UE en matière de biodiversité d'ici 2020 (EEA, 2015).
- Le principe d'intégration des exigences environnementales dans les autres politiques : un facteur essentiel de promotion du développement durable
  - article 6 du traité instituant la Communauté européenne ; traité d'Amsterdam, 1997.
- impose l'articulation des objectifs environnementaux avec ceux poursuivis dans les autres domaines d'action publique.
  - Les conséquences environnementales doivent être **prises en compte** lors de l'élaboration et de l'application de toutes les politiques et mesures prises. Il en résulte une obligation générale de moyens, les institutions devant parvenir à une **évaluation intégrée et équilibrée de tous les aspects environnementaux importants** quand elles adoptent d'autres politiques.

Bilan de la première SNB (2004 – 2010)

ambiguïté de la sémantique, **réorientation insuffisante des autres politiques** en dépit de certains progrès accomplis**, faible appropriation du concept de biodiversité** par rapport aux notions antérieures (patrimoine naturel, nature, environnement**), articulation problématique avec d'autres stratégies** (stratégie nationale du développement durable) et politiques sectorielles

CGDD/CGAAER, *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives,* septembre 2010. Paris : La Documentation Française.

Questions de recherche

- **Quelles évolutions** des orientations de la politiques publique en matière de transport**?** **Quels instruments** mobilisés pour opérationnaliser le principe d'intégration et renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les choix et décisions?

- **Quelles appropriation(s)** de la notion de biodiversité?
  - Dans quelle mesure *les représentations du grand public* viennent-elles conforter la mise en oeuvre des instruments visant à mieux intégrer les enjeux en matière de biodiversité dans la décision en matière de transport ?
  - En quoi les *représentations et pratiques des porteurs de projets et des bureaux d'études* qui les accompagnent, traduisent-elles des changements de conception, de façon de faire… ?

Stratégie de recherche

Objectifs : analyser les conditions de la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité dans l'action publique en matière d'aménagement et d'infrastructures de transport

VOLET 1

- Comprendre les modes de prise en charge de la biodiversité dans le processus de decision publique en matière de transport, et leurs évolutions depuis 2007

VOLET 2

- Etudier les représentations de la biodiversité des différentes parties prenantes d'un projet d'ILTe à travers une enquête comprenant une expérience de sociologie visuelle

Méthodologie

- **<u>Volet 1</u> : une analyse du processus de décision à l'interface biodiversité/transports combinée à une entrée par territoires**

ENTRETIENS

47 entretiens semi-directifs entre 2015 et 2017

- 19 représentants de collectivités territoriales et d'Etat (Conseil régional, DREAL, CGEDD,…)
- 14 opérateurs/aménageurs (SNCF, EIFFAGE, RATP…)
- 14 bureaux d'études (Biotope, Ecosphère, EGIS,…)

ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE

- Analyse des **évolutions du cadre juridique** liées à la réforme du dialogue environnemental
- Analyse documentaire

Méthodologie

- **<u>Volet 2</u> : une enquête sur les représentations de la biodiversité parmi les parties prenantes d'un projet d'ILTe**

Méthodologie réajustée en cours d'enquête

- Initialement : enquête par questionnaire centrée sur les acteurs d'un projet d'ILTe
- Un protocole d'enquête réajusté visant à interroger des **grandes catégories d'acteurs,** parties prenantes des projets ILTe, sans s'adosser à un projet particulier

QUESTIONNAIRE

- Enquête envoyée sur différentes mailing-lists liées au programme ITTECOP et à notre propre réseau de chercheurs (réseau d'écologues Gaié, réseau de paysagistes, naturalistes…).
- MOA, BE,, associations, Administrations, CT, chercheurs…
- menée entre janvier et mars 2018
- **71 répondants**

Principaux résultats

Des changements réels mais de portée limitée

- La politique en matière de transports marquée par **des évolutions notables mais encore limitées** du point de vue de l'évolution de l'importance accordée à la biodiversité.
- **Des évolutions résultant de processus largement exogènes** aux politiques publiques en tant que telles, qui conduisent de façon indirecte à favoriser la prise en compte de ces enjeux.

Une appropriation inégale et inachevée de la biodiversité

- la biodiversité en tant que problème public occupe une place toute relative dans la hiérarchie des problèmes publics.
- Du côté des acteurs de la politique des transports : Au-delà d'un consensus apparent, des conceptions différenciées du problème

RÉSULTATS CONCERNANT L'ANALYSE DES PROCESSUS DE CHANGEMENT

Deux questionnements à distinguer

- **Quelle est l'ampleur de ce changement,** au-delà des éventuels discours publics qui ont souvent tendance à les amplifier en décalage avec la pratique effective ? Important, plus limité, voire absent ?
  - P. Hall (1993) distingue ainsi les changements de premier ordre caractérisés par un nouvel usage d'instruments existants ; les changements de deuxième ordre quand émergent de nouveaux instruments ; et les changements de troisième ordre quand c'est un nouveau paradigme qui parvient à s'imposer.

- **Comment le changement se fait-il ?** Quelles sont les logiques ayant conduit aux changements ? A qui, à quoi le changement est-il imputable ?
  - Relève-t-il d'un projet réformateur et d'une stratégie politique, éventuellement dissimulée ? Relève-t-il d'une logique graduelle faite d'ajustements successifs, de politiques de petits pas, évoquant ainsi une forme d'incrémentalisme ?

Nature et ampleur du changement

- **La mise en œuvre effective d'instruments pré-existants**
- **Le renouvellement d'instruments : méthodologies et des instruments d'évaluation, tant environnementaux que socioéconomiques.**

- **Mise en œuvre de la séquence Eviter-Réduire-Compenser**
- **Dispositifs de garanties de la qualité des EI** : deux instruments d'inégale portée
  - Charte d'engagement des BE
  - Ae
- **Intégration de la biodiversité à l'évaluation socio-économique :**
  - mission confiée à Bernard Chevassus-au-Louis : production d'un rapport visant à donner une place à la biodiversité dans les évaluations socioéconomiques (2009)
  - le rapport Quinet 2013 se penche sur la question de savoir comment adapter le calcul socioéconomique à la transition écologique.

Nature et ampleur du changement

- **SNIT et SRIT : un bilan mitigé**
  - développement d'une approche intermodale; Approche par les *mobilités*
  - *Approche « plus sobre »* en termes de développement de nouvelles infras
  - le SNIT ne permet pas de hiérarchiser les priorités

- Une **nécessaire, mais difficile réflexion sur les critères de priorisation** des investissements, menée dans le cadre du travail de la commission Mobilité 21 (rapport Duron)
  - Parmi les critères identifiés, les enjeux en matière de biodiversité occupent une place marginale
  - des recommandations dont la qualité est d'autant plus saluée qu'elles n'ont pas plus de valeur prescriptive que le SNIT.

- **Un « effet Grenelle » à relativiser** : Des éléments de contexte qui jouent un rôle important…

Origines du changement

- **Une temporalité qui interroge** quant aux conditions de possibilités de ces changement : Des instruments prévus dès 1976 (loi relative à la protection de la nature) mais non mis en œuvre
  - ERC : il faut attendre 2012 pour que la nécessité d'appliquer les dispositions de la loi de 1976 concernant la séquence ERC s'impose ; La loi relative à la biodiversité de 2016 acte *a posteriori* ce tournant.
  - Dispositif de garantie de la qualité des EI : Ae (2009) et MRAe (2016); Charte BE
- **Des facteurs largement exogènes à la politique des transports :**
  - La crise économique et financière qui se manifeste en France particulièrement à partir de 2008 et la pénurie de fonds publics disponibles pour financer de nouvelles infrastructures
  - Un cycle de contestation forte autour des « GP2I » qui conduit à la mise à l'agenda du problème de la qualité des évaluations environnementales (cf discours F. Hollande post-Sivens en 2014) et conduit à une série de groupes de travail
  - Des orientations provenant de l'échelon européen (directives européennes réformant l'évaluation environnementale…)

La biodiversité dans l'opinion publique : une importance toute relative …

- **Etude de deux indicateurs issus de:**
  - l'Observatoire National de la Biodiversité, en France ;
  - Eurobaromètre : « Attitude towards biodiversity » n° 290, de 2007, 2010 et 2013.
- **L'analyse des deux indicateurs tend à montrer que:**
  - la tendance n'est pas à une augmentation mais au contraire à une diminution du sentiment de gravité du problème et de «concernement» ;
  - une baisse du poids accordé à cet enjeu relativement à d'autres enjeux environnementaux, comme non environnementaux.
  - la dimension « performative » de certains indicateurs (suivi de la SNB)

RÉSULTATS CONCERNANT LES REPRÉSENTATIONS ET PRATIQUES DES ACTEURS

Première campagne d'entretiens semi-directifs

- **Une préoccupation partagée** : un consensus sur **le bien-fondé** de la prise en compte de la biodiversité
- **Un enjeu qui a pris de l'importance** ces dernières années (« *on n'a jamais autant pris en compte la biodiversité qu'aujourd'hui* »)
- Mais une prise en compte qui reste perçue **davantage comme une contrainte** que comme une opportunité

➢ **Des facteurs limitant la prise en compte de la biodiversité**

€ Le coût (« *l'argent c'est le nerf de la guerre* »)

Le déficit de connaissance sur la dynamique des écosystèmes (« *pour éviter, il faut connaître* »)

La défiance face à la sincérité du recours à l'argument de la biodiversité

Un sujet qui reste potentiellement « sensible »

Les obstacles identifiés à la prise en compte de la biodiversité

- En ce qui concerne la **séquence ERC,** des résultats qui convergent avec ceux d'autres recherches ITTECOP
  - Une séquence ERC « routinisée » dont les volets sont inégalement appropriés
  - Des séquences « Eviter » et « Réduire » difficiles à documenter
  - Une séquence « Compenser » largement négociée
  - Des difficultés liées à la disponibilité du foncier
  - Nécessité d'un cadrage méthodologique et d'un suivi renforcé

- Des **études d'impact qui ne permettent pas d'initier une dynamique** d'engagement en faveur de la biodiversité

➢ Des effets **d'apprentissage liés à la mise en place de l'Autorité environnementale**

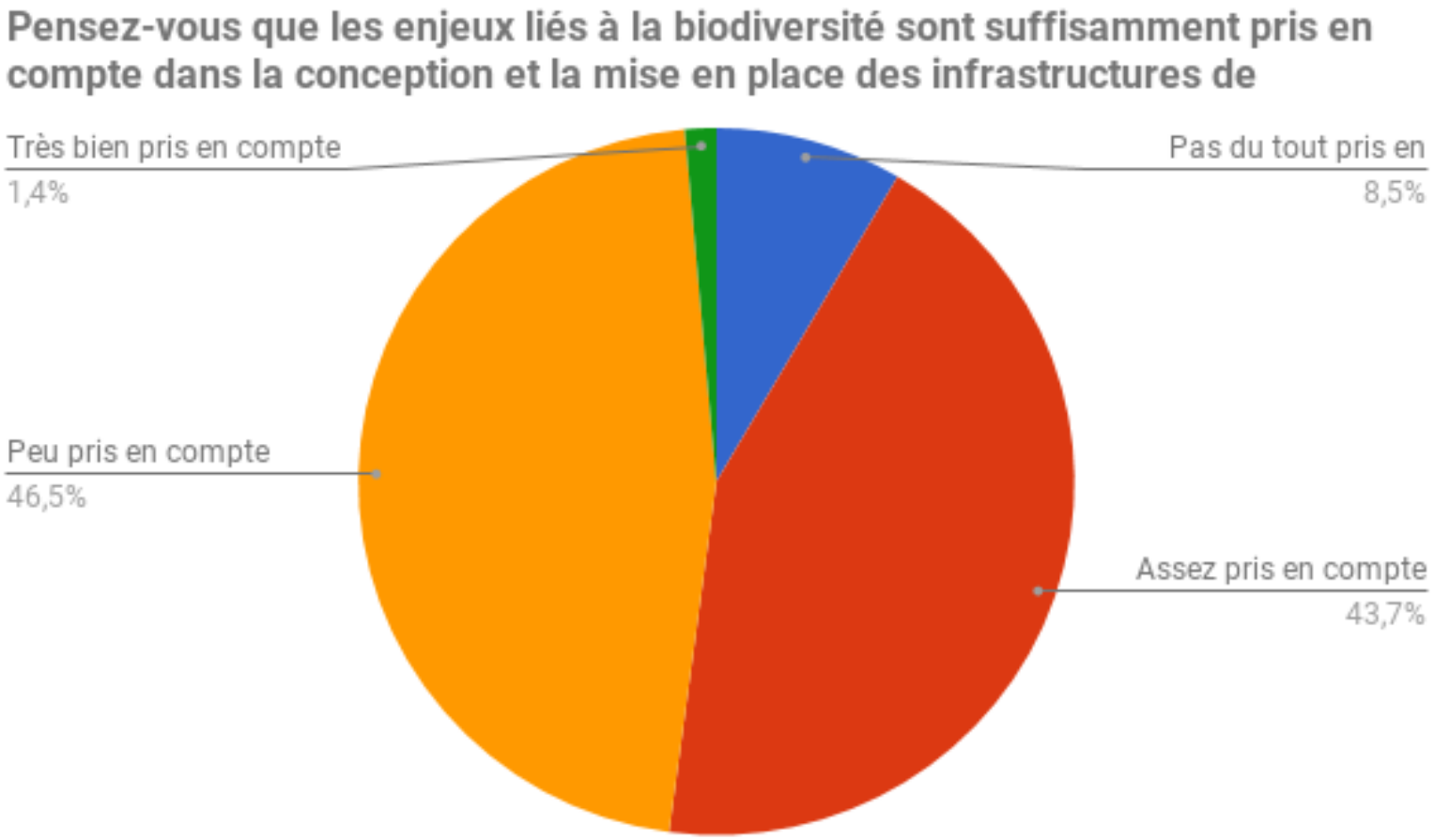
Des acteurs unanimement acquis à la cause de la biodiversité…?

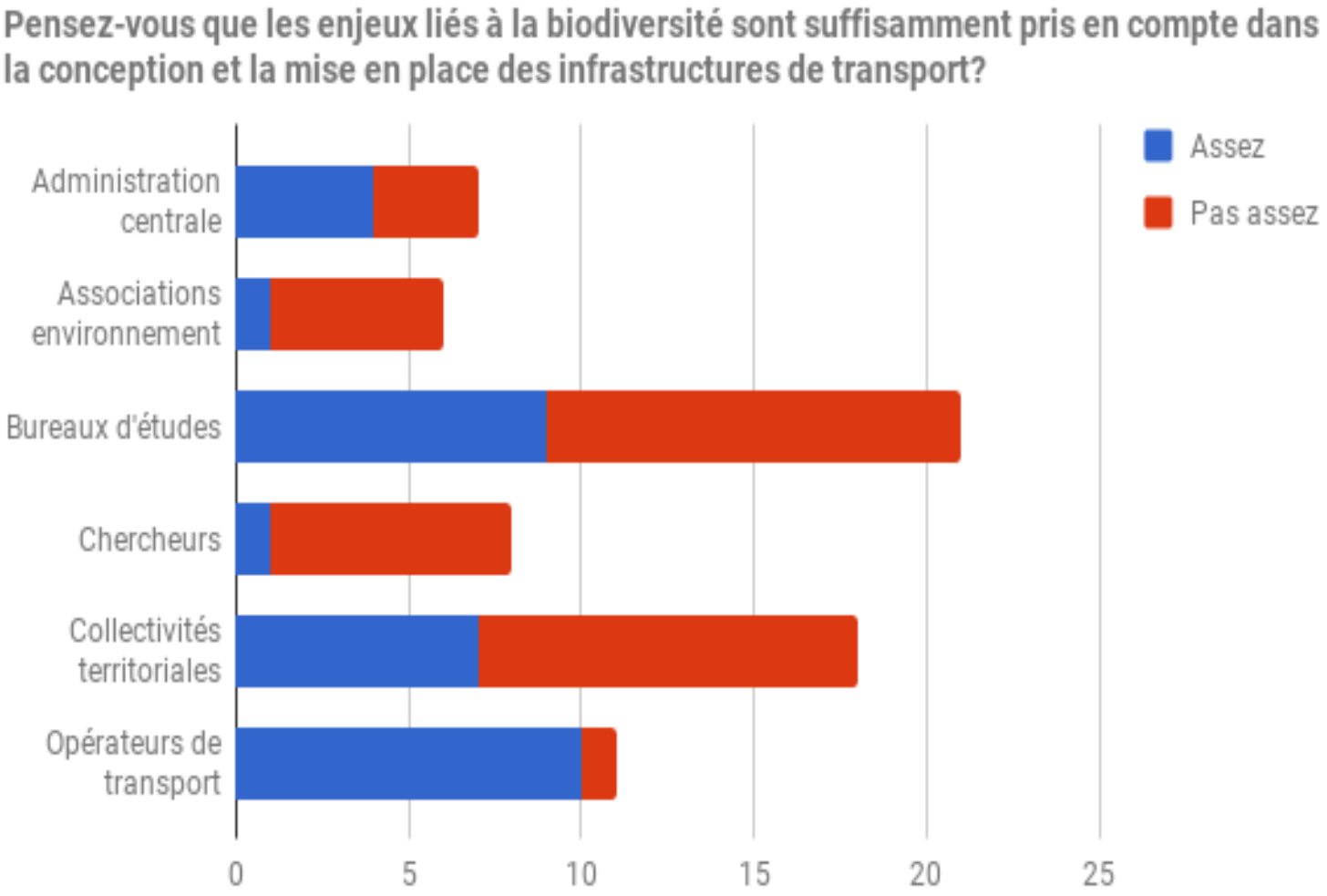
- Bureaux d'études et porteurs de projet portent la **même appréciation sur le sens de la tendance à une plus grande prise en compte de la biodiversité, ainsi que sur sa temporalité** : le Grenelle de l'environnement a été le moment déclencheur ; les effets sur leurs pratiques se font plus nettement sentir depuis 2011- 2012.
- Cette tendance suscite une adhésion exprimée avec plus de distance chez les porteurs de projets que parmi les bureaux d'études, mais **sans remise en cause** d'une manière générale

➢ Il se dégage l'idée d'une **biodiversité qui s'est imposée** à un moment donné et a en quelque sorte été **subie,** qui conduit à des coûts supplémentaires pas toujours anticipés et des contraintes de délais, mais dont l'importance n'est pas remise en cause.

➢ Les acteurs interviewés ont souvent une **vision exigeante et dynamique de la biodiversité** qui va au-delà d'une approche espèce par espèce.

Derrière ce consensus apparent, des diagnostics différenciés




Pensez-vous que les enjeux liés à la biodiversité sont suffisamment pris en compte dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport?
Administration centrale
Associations environnement
Bureaux d'études
Chercheurs
Collectivités territoriales
Opérateurs de transport
Assez
Pas assez
0
5
10
15
20
25

- Les maîtres d'ouvrage sont les seuls à considérer que la biodiversité est suffisamment prise en compte dans la conception et la mise en œuvre des infrastructures de transport, s'opposant ainsi à la majorité des autres catégories d'acteurs

- Ils sont une nouvelle fois les seuls à considérer que le cadre juridique visant à préserver la biodiversité dans la conception et la mise en place des infrastructures de transport est aujourd'hui suffisant en France.

Les obstacles à la prise en compte de la biodiversité selon les MOA

- Les porteurs de projet disent être confrontés à **l'incompréhension de l'importance de la biodiversité par les acteurs des territoires** concernés par les projets.
- Face aux acteurs de terrains (élus, profession agricole, habitants, ...) expliquent se trouver dans la position de devoir défendre les mesures prévues pour prendre en compte la biodiversité dans leur projet.

- **Critiques et réserves sur les instruments et outils** de sa prise en compte :
  - la lourdeur des procédures en général et de l'étude d'impact en particulier, d'une part – même si elle est peu évoquée ;
  - la séquence ERC, et plus particulièrement les mesures compensatoires, d'autre part.
- **Critiques et réserves à l'égard de certains acteurs :** services de l'Etat et associations de protection de l'environnement; la compétence en matière d'écologie de certaines instances est mise en doute.
- **L'Autorité environnementale échappe aux critiques et est identifiée comme un nouvel acteur important** dans le processus de conception et d'élaboration des projets.

Le point de vue des MOA:
La biodiversité instrumentalisée

- **Un argument – prétexte :** La contestation des projets d'infrastructure ne renverrait que partiellement, voire marginalement, à des enjeux de biodiversité, même dans les cas où les acteurs mobilisent cet argument

- Elle relèverait davantage de la défense de la propriété privée ou de la qualité d'un cadre de vie par les habitants, et des acteurs agricoles.

- **Les associations de défense** de l'environnement ne semblent pas toujours prises au sérieux et sont soupçonnées d'instrumentaliser la biodiversité comme un prétexte pour contrecarrer les projets

Point de vue des MOA :
La biodiversité reste (et doit rester) un enjeu parmi d'autres

- La biodiversité apparaît comme **un enjeu parmi d'autres** ; qu'il convient de traiter mais qui n'est crucial ni pour les porteurs de projets, ni pour leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse du grand public, des habitants, des élus locaux et encore moins pour la profession agricole.

- En l'inscrivant, dans leur propos, dans le cadre de l'évocation plus large des préoccupations et enjeux liés à leurs projets, **les porteurs de projets relativisent en quelque sorte l'importance de cet enjeu dans leur pratique professionnelle.**

Les BE face aux aménageurs

- Tous évoquent les tactiques ou stratégies déployées pour amener le maître d'ouvrage à retenir les conseils qui lui sont faits.

- Le levier le plus fréquent et/ou le plus efficace pour ce faire : arguments de l'**insécurité juridique**, voire à un moindre degré des **bénéfices potentiels** à intégrer les différents volets de la séquence, qui sont mobilisés par les bureaux d'études face aux aménageurs ;

- **La mise en œuvre effective de la séquence ERC impacte leurs façons de travailler et assoie la dimension notamment juridique de leur expertise**

- Des aménageurs perçus par les BE comme **inégalement sensibles aux enjeux de biodiversité.**

- Des représentations du métier structurées autour de **deux pôles : Distancié / Engagé**

Conclusion

- **La prise en compte de la biodiversité dans la politique en matière de transports reste inachevée.**
- Les avancées accomplies en la matière relèvent d'une logique incrémentale, et largement exogène
- Des instruments à portée relativement limitée

- La **mise en évidence d'une institution récente dont le rôle potentiel est crucial :** l'Ae

- La **mise en évidence de deux diagnostics concurrents** concernant la prise en compte de la biodiversité et plus généralement, l'environnement :

Nécessité de simplifier le droit de l'environnement vs nécessité de consolidation et de mise en œuvre effective

Merci de votre attention.

cecile.blatrix@agroparistech.fr